



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILS WAHL
prezentate la 12 martie 2015¹

Cauza C-497/12

Davide Gullotta
Farmacia di Gullotta Davide & C. Sas
împotriva
Ministero della Salute
Azienda Sanitaria Provinciale di Catania
[cerere de decizie preliminară formulată de

Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Italia)]

„Cereri de decizie preliminară — Competența Curții — Admisibilitatea întrebărilor — Elemente de fapt ale procedurii principale limitate la teritoriul unui stat membru — Domeniul de aplicare al Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene — Libertatea de stabilire — Sănătate publică — Parafarmacii”

1. În jurisprudența sa, Curtea a subliniat în mod constant că procedura trimiterii preliminare este un instrument de cooperare între Curtea de Justiție a Uniunii Europene și instanțele naționale, cu ajutorul căruia Curtea furnizează acestora elementele de interpretare a dreptului Uniunii care le sunt necesare pentru soluționarea litigiului asupra căruia urmează să se pronunțe². Curtea a evidențiat de asemenea spiritul de colaborare inerent procedurii respective, care presupune ca instanța națională să respecte funcția conferită Curții, și anume aceea de a contribui la administrarea justiției în statele membre, iar nu de a formula opinii consultative cu privire la chestiuni generale sau ipotetice³.

2. Aceste principii au o importanță chiar mai mare în prezent, în măsura în care Curții i se solicită, an după an, să pronunțe un număr fără precedent de decizii, dintre care majoritatea privesc tocmai cereri de decizie preliminară⁴. În cadrul unor decizii preliminare, Curtea trebuie să interpreteze dispoziții din domenii noi ale dreptului Uniunii, iar în altele trebuie să aplice principii fundamentale ale ordinii juridice a Uniunii în privința unor noi ansambluri de împrejurări care pot să ridice probleme etice sau sociopolitice deosebit de delicate⁵.

1 — Limba originală: engleza.

2 — A se vedea de exemplu Hotărârile The Chartered Institute of Patent Attorneys (C-307/10, EU:C:2012:361, punctul 31) și Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punctul 65). A se vedea și Hotărârea Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, punctul 22).

3 — A se vedea printre altele Hotărârile Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, punctul 41), Zurita García și Choque Cabrera (C-261/08 și C-348/08, EU:C:2009:648, punctul 36) și Schneider (C-380/01, EU:C:2004:73, punctul 23).

4 — În ultimii ani s-a înregistrat o creștere constantă a numărului de cauze primite. Acest fenomen a ajuns la nivelul maxim în 2013, an în care Curtea a pronunțat cel mai mare număr de hotărâri înregistrat vreodată și totodată a primit cel mai mare număr de cauze noi. În anul menționat, cererile de decizie preliminară au reprezentat aproape 60 % din cauzele respective (a se vedea *Raportul anual 2013* al Curții).

5 — Pentru a menționa doar câteva: Hotărârile Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), Z (C-363/12, EU:C:2014:159), D (C-167/12, EU:C:2014:169), International Stem Cell Corporation (C-364/13, EU:C:2014:2451) și Gauweiler și alții (C-62/14, aflată pe rol).

3. Deși în trecut Curtea a fost relativ reticentă în ceea ce privește declinarea competenței în temeiul articolului 267 TFUE și generoasă la evaluarea admisibilității cererilor, în prezent se poate pune întrebarea dacă Curtea nu ar trebui să adopte o poziție mai riguroasă cu privire la aceste probleme aspecte. După cum am arătat anterior cu altă ocazie, lărgirea substanțială a competenței Curții ca urmare a intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, precum și extinderea Uniunii Europene în cursul ultimului deceniu ar putea influența în mod semnificativ capacitatea Curții de a soluționa cauzele cu celeritatea necesară, menținând în același timp calitatea deciziilor⁶.

4. Considerăm că prezenta cauză oferă posibilitatea unei clarificări suplimentare a jurisprudenței Curții privind aceste aspecte, atrăgând atenția asupra unor decizii recente ale Curții care par să indice o anumită evoluție. În opinia noastră, evoluția respectivă este în concordanță cu analiza sugerată în prezentele concluzii.

I – Cadrul juridic

5. În Italia, Legea nr. 468/1913 a definit furnizarea de servicii farmaceutice drept „activitate primară a statului”, care putea fi exercitată numai de farmaciile municipale sau de farmaciile private care își desfășurau activitatea pe baza unei licențe emise de guvern. Pentru controlul livrărilor a fost creat un instrument administrativ: „pianta organica” (grila teritorială), care reprezintă un tip de grilă teritorială destinată să asigure distribuția uniformă a medicamentelor pe întreg teritoriul național. Este semnificativ că, prin Decretul regal nr. 1265/1934, adoptat ulterior, vânzarea tuturor medicamentelor a fost limitată exclusiv la farmacii (articolul 122).

6. Ulterior, Legea nr. 537/1993 a reclassificat medicamentele pe baza următoarelor clase: „clasa A” pentru medicamente esențiale și medicamente pentru boli cronice, „clasa B” pentru medicamente (altele decât cele încadrate în clasa A) de interes terapeutic semnificativ și „clasa C” pentru alte medicamente decât cele încadrate în clasa A sau în clasa B. Potrivit articolului 8 alineatul 14 din Legea nr. 537/1993, costul medicamentelor din clasa A sau din clasa B se suportă integral de „Servizio Sanitario Nazionale” (denumit în continuare „SSN” sau Serviciul de Sănătate Național din Italia), în timp ce costul medicamentelor din clasa C trebuie suportat în mod integral de client.

7. Ulterior, articolul 85 alineatul 1 din Legea nr. 388/2000 a abrogat „clasa B”, iar articolul 1 din Legea nr. 311/2004 a creat o nouă categorie de medicamente – „clasa C-bis” – cu scopul de a include medicamentele care nu se eliberează pe bază de prescripție medicală și care, spre deosebire de medicamentele din celelalte categorii, pot fi promovate public (denumite în general „medicamente comercializate liber”). Ca și în cazul medicamentelor din clasa C, costul medicamentelor din clasa C-bis trebuie suportat de client.

8. Decretul-lege nr. 223/2006, transformat în Legea nr. 248/2006, a autorizat deschiderea unor noi puncte comerciale, distincte de farmacii. Acestea sunt denumite în general „parafarmacii” și sunt autorizate să vândă medicamente comercializate liber (medicamente din „clasa C-bis”).

9. Mai recent, Decretul-lege nr. 201/2011, transformat în Legea nr. 214/2011, a extins și mai mult categoriile de medicamente care pot fi vândute de parafarmacii, astfel că acum acestea pot oferi publicului anumite medicamente din clasa C care nu sunt eliberate pe bază de prescripție medicală. Aceste acte normative au fost puse în aplicare prin Decretul ministerial din 18 aprilie 2012. În sfârșit, Decretul-lege nr. 1/2012, transformat în Legea nr. 27/2012, a sporit numărul de farmacii prevăzute în „pianta organica”: dacă anterior trebuia să existe o farmacie pentru fiecare 4 500 de persoane, legea prevede în prezent că trebuie să existe o farmacie pentru fiecare 3 300 de persoane.

6 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Venturini și alții (C-159/12-C-161/12, EU:C:2013:529, punctele 22-25).

II – Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

10. Domnul Davide Giuseppe Gullotta (denumit în continuare „reclamantul”) este un farmacist autorizat înscris în Ordine dei Farmacisti di Catania (Ordinul Farmaciștilor din Catania) și administrează o parafarmacie în Italia.

11. În cauza aflată pe rolul instanței de trimitere, reclamantul a atacat la Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (denumit în continuare „TAR Sicilia”) Protocolul nr. 0034681 al Ministero della Salute (Ministerului Sănătății) din 13 august 2011 (denumit în continuare „actul ministerial atacat”), prin care a fost respinsă cererea de autorizație pentru vânzarea medicamentelor care necesită prescripție medicală, dar al căror cost nu este eligibil pentru rambursarea de către SSN. Reclamantul susține că reglementarea italiană aplicată de Ministero della Salute în actul ministerial atacat este incompatibilă cu dreptul Uniunii pentru mai multe motive.

12. În contextul prezentei proceduri, având îndoieli cu privire la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a reglementărilor italiene în discuție, instanța națională a decis să suspende procedura și să adreseze următoarele trei întrebări preliminare:

- „1) Principiile libertății de stabilire, nediscriminării și protecției concurenței, prevăzute la articolul 49 TFUE și următoarele, se opun unei reglementări naționale care nu îi permite farmacistului, autorizat și înscris în ordinul profesional respectiv, dar care nu este titular al unității comerciale cuprinse în tabel, să poată vinde cu amănuntul, în parafarmacia pe care o deține, și acele medicamente supuse prescripției medicale numite «rețetă albă», și anume cele care nu sunt acoperite de serviciul sanitar național, ci se află integral în sarcina cetățeanului, stabilind și în acest sector o interdicție a vânzării anumitor categorii de produse farmaceutice și o limitare numerică a unităților comerciale care se pot înființa pe teritoriul național?
- 2) Articolul 15 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [denumită în continuare «carta»] trebuie interpretat în sensul că principiul stabilit în acesta se aplică fără limite și profesiei de farmacist, fără ca respectivul caracter de interes public al profesiei menționate să justifice regimuri diferite între titularii de farmacii și titularii de parafarmacii în ceea ce privește vânzarea de medicamente menționate la punctul 1 de mai sus?
- 3) Articolele 102 [TFUE] și 106 [TFUE] trebuie interpretate în sensul că interdicția abuzului de poziție dominantă se aplică nelimitat profesiei de farmacist, în măsura în care farmacistul titular al unei farmacii tradiționale, care vinde medicamente în temeiul unei convenții încheiate cu [SSN], este avantajat de interdicția pentru titularii de parafarmacii de a vinde medicamente din categoria C, fără ca aceasta să aibă o justificare validă în trăsăturile caracteristice de netăgăduit ale profesiei de farmacist generate de interesul public legat de protecția sănătății cetățenilor?”

13. După ce i s-a comunicat o copie a hotărârii pronunțate de Curte în cauza Venturini⁷, care privește aceeași reglementare națională precum cea în discuție în fața sa, TAR Sicilia a informat Curtea prin scrisoarea din 1 august 2014 că dorește să mențină a doua și a treia întrebare preliminară adresate.

14. În prezenta cauză au depus observații scrise domnul Gullotta, Federfarma, guvernele italian, elen și spaniol, precum și Comisia. Curtea a decis să continue procedura fără organizarea unei ședințe.

7 — Hotărârea Venturini (C-159/12-C-161/12, EU:C:2013:791).

III – Analiză

15. Înainte de a examina pe rând fiecare dintre întrebările preliminare, considerăm că sunt utile câteva considerații introductive referitoare la două noțiuni distincte, dar între care există o strânsă legătură: competența Curții în temeiul articolului 267 TFUE și admisibilitatea cererilor de decizie preliminară. Astfel, părțile care au depus observații în prezenta procedură par să confunde întrucâtva cele două noțiuni. Acest lucru nu este deloc surprinzător, întrucât în trecut Curtea nu a adoptat întotdeauna o terminologie coerentă în jurisprudența sa.

A – Considerații introductive privind competența Curții și admisibilitatea cererilor de decizie preliminară

16. Rolul și funcțiile Curții sunt guvernate, la fel ca în cazul oricărei alte instituții a Uniunii Europene, de principiul atribuirii de competențe. În acest sens, articolul 13 alineatul (2) TUE prevede: „[f]iecare instituție acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate, în conformitate cu procedurile, condițiile și scopurile prevăzute de acestea”.

17. În consecință, competența Curții se înscrie în cadrul sistemului căilor de atac instituite prin tratate, care sunt disponibile numai atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute în dispozițiile aplicabile⁸.

18. În ceea ce privește procedura trimiterii preliminare, articolul 267 TFUE supune în mod expres competența Curții unei serii de condiții⁹. Mai concret, potrivit primului paragraf al acestei dispoziții, întrebările preliminare adresate trebuie să privească dispoziții ale dreptului Uniunii a căror interpretare sau validitate este în discuție în litigiul principal. În plus, în conformitate cu al doilea paragraf al dispoziției menționate, organul de trimitere trebuie să fie o instanță dintr-un stat membru și o decizie în privința întrebării preliminare trebuie să îi fie necesară pentru a pronunța o hotărâre în cauza principală. Această ultimă condiție înseamnă în special că trebuie să existe un litigiu propriu-zis pe rolul instanței de trimitere și că răspunsul pe care trebuie să îl ofere Curtea trebuie să fie relevant pentru soluționarea sa¹⁰.

19. Condițiile menționate trebuie să fie îndeplinite nu doar în momentul sesizării Curții de către instanța națională, ci și pe întreg parcursul procedurii. Dacă ele nu sunt sau nu mai sunt îndeplinite, Curtea trebuie să își decline competența și poate să procedeze astfel în orice moment al procedurii¹¹.

20. Dacă, pe de altă parte, informațiile furnizate de instanța de trimitere sunt insuficiente pentru a fi posibil ca Curtea să stabilească în mod cert dacă este competentă sau, mai curând, să furnizeze un răspuns care să poată fi util pentru instanța de trimitere, cererea poate fi declarată inadmisibilă. Informațiile pe care trebuie să le cuprindă o cerere de decizie preliminară sunt prevăzute la articolul 94 din Regulamentul de procedură. De fapt, ele au un scop dublu: nu doar să dea Curții posibilitatea de a furniza răspunsuri utile, ci și să permită guvernelor statelor membre și celorlalte părți interesate să prezinte observații în conformitate cu articolul 23 din Statutul Curții de Justiție¹².

8 — A se vedea în acest sens Hotărârea Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punctele 44 și 45).

9 — A se vedea Hotărârea Torralbo Marcos (C-265/13, EU:C:2014:187, punctul 27 și jurisprudența citată).

10 — A se vedea cu privire la acest aspect Concluziile noastre prezentate în cauzele conexe Torresi (C-58/13 și C-59/13, EU:C:2014:265, punctele 19-81).

11 — A se vedea articolul 100 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție (denumit în continuare „Regulamentul de procedură”).

12 — A se vedea între altele Ordonanța Viacom (C-190/02, EU:C:2002:569, punctul 14 și jurisprudența citată).

21. Cele două situații indicate mai sus (lipsa de competență și inadmisibilitatea cererii) sunt legate astfel de aspecte procedurale diferite. În timp ce lipsa de competență reflectă în esență o limită a jurisdicției Curții, în sensul că acestea nu i s-a acordat puterea de a statua în anumite situații, inadmisibilitatea apare în mod obișnuit din cauza unei erori de procedură, ca urmare a nerespectării normelor procedurale de către instanța de trimitere.

22. Prin urmare, din punct de vedere teoretic, trebuie să se facă distincție între două situații¹³. Cu toate acestea, există și un aspect mai degrabă practic al acestei distincții. Instanța de trimitere nu poate, în principiu, să remedieze sau să corecteze lipsa de competență. În consecință, o cerere respinsă pentru lipsă de competență nu va putea să fie analizată niciodată de Curte, evident, cu excepția cazului în care existau elemente de fapt pe care Curtea nu le cunoscuse¹⁴. Dimpotrivă, o instanță națională a cărei cerere este declarată inadmisibilă poate, atunci când este cazul, să adreseze Curții o nouă cerere de decizie preliminară care să îndeplinească toate condițiile prevăzute la articolul 94 din Regulamentul de procedură¹⁵.

23. Se pot trasa anumite paralele între cererile de decizie preliminară și acțiunile directe. Și în contextul acțiunilor directe, în mod normal, instanțele Uniunii fac distincție între cazurile în care sunt necompetente și cele în care cererea este inadmisibilă. De exemplu, o acțiune în anulare va fi respinsă pentru lipsă de competență dacă reclamantul contestă validitatea actelor adoptate de autoritățile naționale¹⁶ sau a hotărârilor pronunțate de instanțele naționale¹⁷ ori de alte instanțe internaționale¹⁸. De asemenea, instanțele Uniunii s-au declarat necompetente în privința acțiunilor în despăgubire formulate împotriva altor organisme decât cele ale Uniunii, cum sunt autoritățile administrative ale statelor membre¹⁹.

24. În schimb, erorile de procedură săvârșite de un reclamant din cauza cărora acțiunea nu poate continua conduc doar la constatarea inadmisibilității cererii. Această situație se regăsește în special, de exemplu, în ceea ce privește acțiunile în anulare formulate în afara termenului de două luni prevăzut la articolul 263 TFUE²⁰, acțiunile introduse de persoane care nu sunt reprezentate de un avocat²¹ sau acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor inițiate fără respectarea corespunzătoare a etapei precontencioase a procedurii care este prevăzută la articolul 258 TFUE²².

25. Totuși, nu trebuie să se insiste prea mult asupra diferenței dintre lipsa de competență și inadmisibilitate, întrucât, în practică, ambele conduc la același rezultat. Curtea respinge cererea formulată de instanța națională fără a aborda pe fond întrebările preliminare adresate.

13 — Cele două situații sunt, de fapt, menționate separat la articolul 53 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, care prevede: „Atunci când Curtea este în mod vădit necompetentă să judece o cauză sau atunci când o cerere sau o cerere introductivă este în mod vădit inadmisibilă, Curtea poate oricând să decidă, după ascultarea avocatului general, fără continuarea procedurii, să se pronunțe prin ordonanță motivată.”

14 — Trebuie să se aibă în vedere faptul că situația de fapt relevantă și legile naționale aplicabile sunt stabilite de instanța națională în cererea de decizie preliminară. De regulă, Curtea nu analizează aceste aspecte ale cererii. A se vedea, de exemplu, Hotărârea *Trespa International* (C-248/07, EU:C:2008:607, punctul 36 și jurisprudența citată).

15 — A se vedea în acest sens Naômé, C., *Le renvoi préjudiciel en droit européen – Guide pratique*, Larcier, Bruxelles, 2010 (a doua ediție), p. 85 și 86.

16 — A se vedea Ordonanța *Killinger/Germania și alții* (C-396/03 P, EU:C:2005:355, punctele 15 și 26).

17 — A se vedea de exemplu Ordonanța *Kauk/Germania* (T-334/11, EU:T:2011:408).

18 — A se vedea de exemplu Ordonanța *Calvi/Curtea Europeană a Drepturilor Omului* (C-171/14 P, EU:C:2014:2281).

19 — A se vedea în special Ordonanța *Gluiber/Germania* (T-126/98, EU:T:1998:237).

20 — A se vedea de exemplu Ordonanța *Alsharghawi/Consiliul* (T-532/14 R, EU:T:2014:732).

21 — În conformitate cu dispozițiile articolului 19 din statut. A se vedea de exemplu Ordonanța *ADR Center/Comisia* (C-259/14 P, EU:C:2014:2417).

22 — A se vedea printre multe altele Hotărârea *Comisia/Franța* (C-225/98, EU:C:2000:494, punctul 69).

B – Cu privire la prima întrebare

26. Prin intermediul primei întrebări, TAR Sicilia solicită Curții, în esență, îndrumări referitoare la compatibilitatea cu normele Uniunii privind libertatea de stabilire a unei reglementări naționale care rezervă farmaciilor vânzarea de produse farmaceutice supuse prescripției medicale, dar care nu sunt acoperite de SSN, ci se află integral în sarcina clientului.

27. Este necesar să precizăm de la început că, în opinia noastră, trebuie să se considere că prezenta întrebare a fost retrasă de instanța de trimitere.

28. TAR Lombardia a adresat Curții o întrebare preliminară similară în cauza Venturini, menționată mai sus²³. Grefa Curții a comunicat către TAR Sicilia o copie a hotărârii pronunțate de Curte în cauza respectivă. În răspunsul dat, TAR Sicilia a afirmat că dorește să mențină a doua și a treia întrebare, fără să își exprime în mod expres poziția în privința primei întrebări. Prin urmare, din acest răspuns se poate deduce, *a contrario*, că instanța de trimitere a intenționat să retragă prima întrebare. Conținutul general al răspunsului TAR Sicilia, prin care instanța ia act de Hotărârea Venturini, pare să confirme o astfel de interpretare.

29. Vom analiza, așadar, prima întrebare doar pe scurt, dat fiind că aceasta ne va permite să subliniem unele aspecte procedurale importante.

1. Competența Curții

30. Federfarma contestă admisibilitatea primei întrebări. Aceasta arată că toate aspectele cauzei aflate pe rolul instanței de trimitere se limitează la Italia. În consecință, în măsura în care normele Uniunii privind libertatea de stabilire nu sunt aplicabile, întrebarea trebuie să fie considerată ipotetică.

31. Este adevărat că, potrivit unei jurisprudențe constante, atunci când situația de fapt din cauza aflată pe rolul instanței de trimitere nu are nicio legătură cu exercitarea unei libertăți fundamentale, analizarea compatibilității legislației interne aplicabile cu dispozițiile invocate ale dreptului Uniunii nu este, în principiu, necesară pentru ca instanța națională să poată pronunța o hotărâre. Întrucât normele tratatului nu se aplică în cauza respectivă, răspunsul la întrebările preliminare nu este relevant pentru soluționarea litigiului²⁴.

32. Astfel, Curtea s-a declarat competentă într-o serie de cauze și a pronunțat hotărâri, în pofida faptului că situația de fapt era pur internă, fiind limitată la un singur stat.

33. În Concluziile noastre prezentate în cauza Venturini, am încercat să facem o scurtă prezentare generală a acestor cauze, grupându-le în trei linii jurisprudențiale principale. În cadrul primei linii jurisprudențiale (denumită în continuare „jurisprudența Oosthoek”), Curtea a arătat că, deși împrejurările de fapt ale cauzei erau limitate la interiorul unui singur stat membru, anumite efecte transfrontaliere ale reglementării naționale contestate nu puteau fi excluse pe baza informațiilor cuprinse în dosar. În cadrul celei de a doua linii jurisprudențiale (denumită în continuare „jurisprudența Guimont”), Curtea a apreciat că întrebările preliminare erau admisibile, în pofida caracterului intern al litigiului principal, în măsura în care interpretarea solicitată a dreptului Uniunii ar fi considerată utilă de către instanța națională, întrucât reglementarea națională îi impunea să acorde unui resortisant aceleași drepturi cu cele de care ar beneficia, în temeiul dreptului Uniunii, un resortisant al unui alt stat membru aflat într-o situație similară; altfel spus, dreptul național interzicea discriminarea pozitivă împotriva propriilor resortisanți. În sfârșit, în cadrul celei de a treia linii

23 — EU:C:2013:791.

24 — A se vedea între altele Hotărârile USSL n° 47 di Biella (C-134/95, EU:C:1997:16, punctul 19), R.I.SAN. (C-108/98, EU:C:1999:400, punctul 23) și Omalet (C-245/09, EU:C:2010:808, punctul 12).

jurisprudențiale (denumită în continuare „jurisprudența Thomasdünker”), Curtea s-a declarat competentă să statueze asupra cererilor de decizie preliminară referitoare la dispoziții de drept al Uniunii în cazuri în care situația de fapt din cauza principală se situa în afara domeniului de aplicare directă al dreptului Uniunii, dar în care aplicabilitatea respectivelor dispoziții fusese determinată de dreptul național, care se conforma, în soluționarea unor situații pur interne, soluțiilor reținute de dreptul Uniunii²⁵.

34. După identificarea respectivelor linii jurisprudențiale, am susținut că acestea au constituit o aplicare corectă a articolului 267 TFUE. Astfel, ele au privit cauze în care, în pofida faptului că toate elementele *de fapt* relevante erau limitate la interiorul unui singur stat membru, elementele *de drept* relevante nu erau astfel limitate. Cu toate acestea, am adăugat de asemenea că, în unele dintre cauze, Curtea pare să se fi declarat competentă pe baza unor simple prezumții, fără a mai realiza o analiză concretă cu privire la îndeplinirea condițiilor relevante. Pe de altă parte, cererile de decizie preliminară nu au cuprins niciun element care să permită Curții să verifice dacă este cu certitudine competentă. Am considerat – și considerăm în continuare – că această abordare este problematică²⁶.

35. Întrucât competența Curții în situații care au o natură pur internă și sunt limitate la interiorul unui singur stat membru constituie o excepție de la principiul general, am sugerat în Concluziile prezentate în cauza Venturini că îndeplinirea condițiilor relevante ar trebui să fie verificată mai riguros de către Curte²⁷. În special, am propus Curții să își decline competența în cazurile în care nici dosarul, nici textul deciziei de trimitere nu indică motivele pentru care ea ar fi competentă, în pofida caracterului pur intern al litigiului principal. În această privință, am subliniat că, în situații de acest tip, trebuie să revină instanței naționale sarcina să explice Curții motivele pentru care, de exemplu, aplicarea măsurii naționale supuse analizei este susceptibilă să îngreuneze exercitarea unei libertăți fundamentale de către operatorii economici străini sau să precizeze dacă în ordinea sa juridică națională există o normă sau un principiu împotriva discriminării pozitive care poate fi aplicat în situația examinată²⁸.

36. Ulterior, în cauza Airport Shuttle Express, avocatul general Kokott a ajuns la o concluzie similară. În concluziile prezentate, aceasta a formulat de asemenea unele observații critice privind o serie de decizii în cazul cărora Curtea a răspuns la întrebările preliminare în pofida lipsei vădite a oricărui aspect transfrontalier al elementelor de fapt din procedura principală. Avocatul general Kokott a sugerat că se impune verificarea mai detaliată de către Curte a competenței sale în temeiul articolului 267 TFUE în cauzele care par să fie pur interne unui stat membru. Ea a admis că este posibil să fie necesar un răspuns din partea Curții în unele cauze, de exemplu atunci când dreptul național aplicabil interzice discriminarea pozitivă. Totuși, avocatul general Kokott a subliniat că, în aceste împrejurări, instanța națională are obligația să furnizeze Curții informații detaliate, actualizate și exacte cu privire la respectivul aspect al dreptului național. În lipsa unor astfel de informații din decizia de trimitere, Curtea nu trebuie să își asume cu ușurință competența și, prin urmare, ar trebui să refuze în general să răspundă la întrebările preliminare²⁹.

37. Începând de atunci, o serie de decizii pronunțate de Curte par să indice o mai mare strictețe în verificarea de către Curte a competenței sale în temeiul articolului 267 TFUE atunci când, în pofida faptului că litigiul este pur intern, o instanță națională solicită interpretarea dispozițiilor din tratat privind libertățile fundamentale.

25 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Venturini (EU:C:2013:529, punctele 32-52).

26 — *Ibidem*, punctele 53-55.

27 — *Ibidem*, punctele 24 și 55.

28 — *Ibidem*, punctele 38, 42-44, 50 și 51.

29 — Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Airport Shuttle Express (C-162/12 și C-163/12, EU:C:2013:617, punctele 26-60).

38. De fapt, în Hotărârea Airport Shuttle Express menționată mai sus, Curtea a adoptat poziția avocatului general Kokott, declinându-și competența în ceea ce privește întrebarea adresată de instanța națională cu privire la interpretarea articolului 49 TFUE. Curtea a observat că litigiul principal avea ca obiect o situație pur internă Italiei și că cererea de decizie preliminară nu cuprindea informații referitoare la modul în care măsurile naționale contestate de reclamanți puteau afecta operatorii economici externi. În consecință, Curtea a concluzionat că interpretarea articolului 49 TFUE care a fost solicitată nu este pertinentă în cadrul litigiilor aflate pe rolul instanței de trimitere³⁰.

39. În Hotărârea Tudoran, Curtea a refuzat să statueze cu privire la o întrebare care avea ca obiect compatibilitatea anumitor dispoziții din Codul român de procedură civilă cu articolele 49 TFUE și 56 TFUE, în măsura în care situația care face obiectul litigiului principal era pur internă României, iar în cererea de decizie preliminară nu exista nimic din care să rezulte aplicabilitatea jurisprudenței rezultate din Hotărârea Guimont sau din Hotărârea Thomasdünge³¹, menționată mai sus³².

40. Tot astfel, în Hotărârea Szabó, Curtea și-a declinat competența cu privire la una dintre întrebările preliminare întrucât procedura principală privea o cauză care era pur internă Ungariei, iar instanța de trimitere nu precizase motivul pentru care dispozițiile Uniunii a căror interpretare o solicitase se puteau aplica în acest litigiu³³.

41. Curtea a adoptat o abordare similară în alte cauze care nu aveau ca obiect libertățile fundamentale, dar care, din cauza lipsei oricărei legături cu dreptul Uniunii, au fost considerate a fi pur interne statului membru respectiv. De exemplu, în cauza C, Curtea a refuzat să răspundă la o cerere de decizie preliminară care privea interpretarea unei dispoziții din Directiva 2004/80/CE privind despăgubirea victimelor infracționalității³⁴ întrucât reclamanta din litigiul principal a fost victima unei infracțiuni comise pe teritoriul statului membru în care avea reședința. Curtea a subliniat, în primul rând, că Directiva 2004/80 prevede o despăgubire numai în cazul unei infracțiuni intenționate săvârșite cu violență în alt stat membru decât cel în care victima are reședința în mod obișnuit. Apoi a arătat că, potrivit unei jurisprudențe constante, chiar și într-o situație pur internă, Curtea poate să furnizeze interpretarea solicitată atunci când dreptul național obligă instanța de trimitere să împiedice discriminarea pozitivă împotriva propriilor resortisanți. Totuși, Curtea a adăugat că nu îi revine sarcina de a lua o astfel de inițiativă dacă din cererea de decizie preliminară nu reiese că instanța de trimitere are în mod efectiv o astfel de obligație. În special, în decizia de trimitere din cauza respectivă nu a fost menționat nimic cu privire la acest subiect³⁵.

42. Mai mult, în Ordonanța De Bellis și alții, Curtea s-a declarat incompetentă să răspundă la o întrebare referitoare la principiul protecției încrederii legitime întrucât situația supusă analizei nu avea nicio legătură cu dreptul Uniunii, iar dispozițiile naționale aplicabile nu cuprindeau nicio referire expresă la dreptul Uniunii. Condițiile stabilite în Hotărârea Thomasdünge nu au fost astfel îndeplinite³⁶.

43. În lumina acestor decizii recente, concluzionăm că în cauzele care sunt pur interne Curtea nu mai pare să presupună că sunt îndeplinite condițiile pentru existența competenței sale atunci când dosarul cauzei conține doar elemente vagi care sugerează acest lucru. În astfel de cazuri, Curtea impune în prezent instanțelor de trimitere să explice mai inteligibil și motivat motivele pentru care consideră că Curtea este competentă.

30 — A se vedea Hotărârea Airport Shuttle Express (C-162/12 și C-163/12, EU:C:2014:74, punctele 28-51).

31 — A se vedea punctul 33 de mai sus.

32 — Ordonanța Tudoran (C-92/14, EU:C:2014:2051, punctele 34-42).

33 — Ordonanța Szabó (C-204/14, EU:C:2014:2220, punctele 15-25).

34 — Directiva Consiliului din 29 aprilie 2004 (JO 2004, L 261, p. 15, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 31).

35 — A se vedea Ordonanța C (C-122/13, EU:C:2014:59).

36 — A se vedea Ordonanța De Bellis și alții (C-246/14, EU:C:2014:2291).

44. Această evoluție a jurisprudenței Curții privind verificarea competenței sale în temeiul articolului 267 TFUE este binevenită. În opinia noastră, disponibilitatea Curții de a coopera cu instanțele naționale nu trebuie să o determine să răspundă la întrebări care ar putea fi ipotetice și, ca atare, atunci când existența competenței sale este în cel mai bun caz îndoielnică.

45. În aceste circumstanțe, dacă întrebarea respectivă nu ar fi fost retrasă – Curtea ar fi ridicat probabil din oficiu problema competenței sale de a se pronunța³⁷. Astfel, nu se contestă că toate elementele de fapt ale procedurii principale se limitează la interiorul Italiei: reclamantul este un resortisant italian care are reședința și exploatează o parafarmacie în Italia. În decizia de trimitere nu se găsește nicio referire la vreun element transfrontalier. Respectiva decizie nu oferă nici vreo altă informație privind motivul pentru care o interpretare a articolului 49 TFUE ar putea fi totuși utilă pentru soluționarea litigiului. În special, nu se arată că vreo dispoziție pertinentă din dreptul italian trebuie să fie interpretată în același mod ca dreptul Uniunii. Mai mult, nicăieri nu se afirmă că, în cauza aflată pe rolul instanței de trimitere, reclamantii ar putea fi protejați de o normă națională care interzice discriminarea pozitivă.

46. Faptul că este posibil ca una sau mai multe decizii de trimitere provenite din același stat membru să fi făcut referire anterior, cu altă ocazie, în mod mai concret, la o normă sau un principiu care interzice discriminarea pozitivă în detrimentul propriilor resortisanți nu este un temei solid pentru a presupune că astfel de reguli sau principii s-ar aplica și în cauza aflată în prezent pe rolul instanței de trimitere. O asemenea prezumție ar constitui o pură speculație, întrucât Curtea nu este (și nu poate fi) în măsură să cunoască în mod precis domeniul de aplicare al respectivelor norme sau principii, poziția lor în ierarhia normelor sau evoluțiile judiciare ori legislative relevante din statul membru respectiv³⁸.

2. Obiectul

47. În ceea ce privește obiectul primei întrebări preliminare, în eventualitatea puțin probabilă în care Curtea ar dori să îl abordeze, în opinia noastră, răspunsul este oricum clar.

48. În Hotărârea Venturini, Curtea a statuat că reglementarea națională în discuție este susceptibilă să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă stabilirea pe teritoriul italian a unui farmacist resortisant al altui stat membru cu intenția de a exploata o farmacie. În consecință, reglementarea respectivă constituie o restricție privind libertatea de stabilire în sensul articolului 49 TFUE. Totuși, Curtea a considerat că o astfel de reglementare se dovedește de natură să garanteze realizarea obiectivului de asigurare a unei aprovizionări sigure și de calitate a populației cu medicamente, precum și, prin urmare, protecția sănătății publice și nu pare să depășească ceea ce este necesar pentru îndeplinirea obiectivului menționat³⁹.

49. Întrucât reglementarea națională relevantă din procedura principală este aceeași cu cea care a fost analizată de Curte în Hotărârea Venturini, răspunsul la prima întrebare – dacă nu ar fi fost retrasă – ar fi trebuit să fie identic: articolul 49 TFUE trebuie să fie interpretat în sensul că nu exclude o reglementare națională, precum cea în discuție în fața instanței de trimitere, care nu permite unui farmacist autorizat să distribuie cu amănuntul, în parafarmacia pe care o deține, medicamente eliberate doar pe bază de prescripție medicală neacoperite de SSN și care sunt integral în sarcina cumpărătorului.

37 — A se vedea de exemplu Hotărârea Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, punctul 20 și jurisprudența citată).

38 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Venturini (EU:C:2013:529, punctele 42-45) și Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Airport Shuttle Express (EU:C:2013:617, punctele 54 și 55).

39 — Hotărârea Venturini (EU:C:2013:791).

C – Cu privire la a doua întrebare

50. Prin intermediul celei de a doua întrebări, TAR Sicilia solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 15 din cartă („Libertatea de alegere a ocupației și dreptul la muncă”) trebuie să fie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale, precum cea în discuție în fața instanței de trimitere, care face distincție între titularii de farmacii și titularii de parafarmacii în ceea ce privește vânzarea de medicamente menționate în prima întrebare.

1. Competența Curții

51. Potrivit guvernului italian și Comisiei, Curtea nu este competentă să răspundă la a doua întrebare preliminară adresată de TAR Sicilia, în condițiile în care cartă nu se aplică situației care face obiectul litigiului principal.

52. Considerăm că această poziție nu este corectă.

53. Potrivit unei jurisprudențe consacrate în prezent, domeniul de aplicare al cartei în ceea ce privește acțiunile statelor membre este definit la articolul 51 alineatul (1) din aceasta, potrivit căruia dispozițiile cartei se adresează statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii⁴⁰.

54. Această dispoziție confirmă totodată jurisprudența constantă potrivit căreia drepturile fundamentale garantate în ordinea juridică a Uniunii au vocație de a fi aplicate în toate situațiile reglementate de dreptul Uniunii, însă nu sunt aplicabile în afara unor asemenea situații⁴¹. Atunci când o situație juridică nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, Curtea nu este competentă să o examineze, iar dispozițiile eventual invocate ale cartei nu pot constitui, prin ele însele, temeiul acestei competențe⁴².

55. Trebuie subliniat în acest context și faptul că noțiunea „punere în aplicare a dreptului Uniunii”, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă, impune existența unei legături de un anumit grad, care depășește proximitatea materiilor menționate sau efectele indirecte ale unei materii asupra celeilalte⁴³. Pentru a stabili dacă o reglementare națională implică punerea în aplicare a dreptului Uniunii în sensul articolului 51 din cartă, trebuie să se verifice, printre alte elemente: (i) dacă aceasta are drept scop punerea în aplicare a unei dispoziții a dreptului Uniunii, (ii) caracterul respectivei reglementări și aspectul dacă aceasta nu urmărește alte obiective decât cele acoperite de dreptul Uniunii, chiar dacă este de natură să îl afecteze în mod indirect pe acesta din urmă, precum și (iii) problema dacă există o reglementare de drept al Uniunii specifică în materie sau de natură să îl afecteze⁴⁴. Printre altele, Curtea a concluzionat în sensul inaplicabilității drepturilor fundamentale ale Uniunii în raport cu o reglementare națională ca urmare a faptului că dispozițiile Uniunii în domeniul relevant nu impuneau nicio obligație statelor membre cu privire la situația în discuție în litigiul principal⁴⁵.

56. Din perspectiva acestor principii vom analiza în continuare aspectul dacă reglementarea care a generat litigiul aflat pe rolul instanței de trimitere se încadrează în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii în sensul articolului 51 din cartă.

40 — A se vedea printre altele Hotărârea Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 17) și Ordonanța Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio (C-258/13, EU:C:2013:810, punctul 18).

41 — A se vedea printre altele Ordonanța Boncea și alții (C-483/11 și C-484/11, EU:C:2011:832, punctul 29) și Hotărârea Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, punctul 19).

42 — A se vedea în acest sens Ordonanța Currà și alții (C-466/11, EU:C:2012:465, punctul 26) și Hotărârea Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, punctul 22).

43 — Hotărârea Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punctul 24). A se vedea în acest sens și jurisprudența citată.

44 — *Ibidem*, punctul 25 și jurisprudența citată.

45 — *Ibidem*, punctul 26, și Hotărârea Julián Hernández și alții (C-198/13, EU:C:2014:2055, punctul 35).

57. Este regretabil că decizia de trimitere nu cuprinde nicio informație concretă cu privire la acest aspect. Totuși, în pofida lacunelor evidente ale acestei decizii, considerăm că răspunsul la întrebarea menționată trebuie să fie afirmativ. Interpretarea noastră în ceea ce privește legătura dintre împrejurările cauzei și dispozițiile dreptului Uniunii aplicabile în procedura principală este cea prezentată în continuare.

58. Pe de o parte, se pare că reglementarea în discuție nu viza, *stricto sensu*, punerea în aplicare a dreptului Uniunii: ea are obiectivul mai general de a proteja sănătatea publică și guvernează vânzarea cu amănuntul a medicamentelor pe întreg teritoriul italian, astfel încât să garanteze aprovizionarea sigură și de calitate a populației cu medicamente⁴⁶.

59. În acest context, trebuie să reamintim că, în temeiul articolului 168 alineatul (7) TFUE, acțiunea Uniunii în domeniul sănătății publice trebuie să respecte responsabilitățile statelor membre în ceea ce privește definirea politicii lor de sănătate, precum și organizarea și prestarea de servicii de sănătate și de îngrijire medicală. Responsabilitățile statelor membre includ administrarea serviciilor de sănătate și de îngrijire medicală, precum și repartizarea resurselor care sunt alocate acestora. Mai mult, Curtea a statuat că revine statelor membre sarcina de a decide cu privire la nivelul la care intenționează să asigure protecția sănătății publice, precum și cu privire la modul în care acest nivel trebuie atins. Întrucât nivelul menționat poate varia de la un stat membru la altul, este necesar să se recunoască statelor membre o marjă de apreciere. Întrucât nivelul menționat poate varia de la un stat membru la altul, este necesar să se recunoască statelor membre o marjă de apreciere în această privință⁴⁷.

60. Totuși, pe de altă parte, dreptul Uniunii cuprinde anumite norme – și anume articolul 49 TFUE și articolul 52 alineatul (1) TFUE – care sunt, în principiu, susceptibile să afecteze aplicabilitatea reglementării aflate în discuție în fața instanței de trimitere.

61. În această privință, Curtea a statuat deja că, atunci când un stat membru invocă motive imperative de interes general pentru a justifica o reglementare care este de natură să împiedice exercitarea uneia dintre libertățile fundamentale, această justificare, prevăzută de dreptul Uniunii, trebuie să fie interpretată în lumina principiilor generale ale dreptului Uniunii și în special a drepturilor fundamentale garantate în prezent de cartă. Astfel, reglementarea națională în cauză nu va putea beneficia de excepțiile prevăzute decât în cazul în care aceasta este conformă cu drepturile fundamentale a căror respectare este asigurată de Curte⁴⁸.

62. Rezultă că această obligație de conformitate cu drepturile fundamentale intră, în mod evident, în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii și, în consecință, în domeniul de aplicare al cartei. Prin urmare, atunci când un stat membru utilizează excepții prevăzute de dreptul Uniunii pentru a justifica o împiedicare a unei libertăți fundamentale garantate prin tratat, trebuie să se considere – după cum a statuat Curtea în cauza *Pfleger* – că acesta „pune în aplicare dreptul Uniunii”, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă⁴⁹.

46 — A se vedea Hotărârea *Venturini* (EU:C:2013:791, punctele 40 și 63).

47 — A se vedea în acest sens printre altele Hotărârile *Blanco Pérez* și *Chao Gómez* (C-570/07 și C-571/07, EU:C:2010:300, punctul 44) și *Venturini* (EU:C:2013:791, punctul 59).

48 — A se vedea Hotărârea *Pfleger* și alții (C-390/12, EU:C:2014:281, punctul 35 și jurisprudența citată).

49 — *Ibidem*, punctul 36. A se vedea și Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în aceeași cauză (EU:C:2013:747, punctele 36-46).

63. Revenind la prezenta cauză, articolul 49 TFUE și articolul 51 alineatul (1) TFUE impun autorităților italiene unele obligații în legătură cu situația în discuție în fața instanței de trimitere. Printre altele, măsura care constituie o restricție privind libertatea de stabilire (limitările impuse în cazul vânzării cu amănuntul a anumitor medicamente) trebuie să fie aplicată în mod nediscriminatoriu; ea trebuie să fie adecvată pentru realizarea obiectivului legitim de politică publică urmărit și trebuie să nu depășească ceea ce este necesar pentru a atinge acest obiectiv⁵⁰.

64. Prin urmare, în opinia noastră, Curtea este competentă să răspundă la a doua întrebare preliminară adresată de TAR Sicilia. Totuși, avem îndoieli serioase în privința admisibilității acestei întrebări.

2. Cu privire la admisibilitate

65. Potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul cooperării instituite prin articolul 267 TFUE, necesitatea de a ajunge la o interpretare a dreptului Uniunii care să fie utilă instanței naționale impune definirea de către aceasta a cadrului factual și normativ care delimitează întrebările adresate sau cel puțin explicarea împrejurărilor de fapt pe care se întemeiază aceste întrebări⁵¹. În acest context, Curtea a subliniat că este important ca instanța națională să indice motivele exacte care au determinat-o să reflecteze asupra interpretării dreptului Uniunii și să considere necesar să adreseze Curții întrebări preliminare⁵². În special, Curtea a pus accentul pe necesitatea ca decizia de trimitere să includă cel puțin un minim de explicații cu privire la motivele alegerii prevederilor din dreptul Uniunii a căror interpretare o solicită și cu privire la legătura care există, în opinia instanței de trimitere, între aceste prevederi și legislația națională aplicabilă litigiului aflat pe rolul său⁵³.

66. După cum am menționat la punctul 20 de mai sus, aceste cerințe privind conținutul unei cereri de decizie preliminară figurează explicit la articolul 94 din Regulamentul de procedură, pe care instanța națională se prezumă că îl cunoaște și pe care este obligată să îl respecte cu strictețe, după cum a subliniat recent Curtea⁵⁴.

67. În lumina acestor principii, adoptăm punctul de vedere potrivit căruia, în cazul celei de a doua întrebări preliminare adresate în prezenta cauză, decizia de trimitere nu îndeplinește cerințele menționate.

68. Decizia de trimitere nu explică, nici măcar pe scurt, motivul pentru care instanța de trimitere consideră că interpretarea articolului 15 din cartă este necesară în vederea soluționării litigiului aflat pe rolul său. Instanța națională s-a limitat să afirme că are îndoieli legate de aspectul dacă principiile consacrate în dispoziția menționată se pot aplica pe deplin profesiei de farmacist, chiar dacă profesia respectivă a fost supusă unei serii de obligații pentru considerente de interes general.

69. În această privință, putem afirma fără ezitare că orice lucrător și orice întreprindere care își desfășoară activitatea pe piața internă – indiferent dacă trebuie sau nu trebuie să îndeplinească una sau mai multe obligații în interes general – trebuie să beneficieze de dreptul prevăzut la articolul 15 din cartă. De asemenea, considerăm că este dificil să nu se recunoască faptul că reglementarea în discuție în fața instanței de trimitere este de natură să limiteze parțial dreptul respectiv⁵⁵.

50 — A se vedea în acest sens printre altele Hotărârile Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, punctul 44) și Apothekerkammer des Saarlandes și alții (C-171/07 și C-172/07, EU:C:2009:316, punctul 25).

51 — A se vedea printre altele Hotărârea Mora IPR (C-79/12, EU:C:2013:98, punctul 35) și Ordonanțele Augustus (C-627/11, EU:C:2012:754, punctul 8) și Mlamali (C-257/13, EU:C:2013:763, punctul 18).

52 — A se vedea în acest sens Hotărârea Mora IPR (EU:C:2013:98, punctul 36) și Ordonanțele Mlamali (EU:C:2013:763, punctul 20) și Talasca (C-19/14, EU:C:2014:2049, punctul 19).

53 — A se vedea în acest sens Hotărârile Asemfo (C-295/05, EU:C:2007:227, punctul 33) și Mora IPR (EU:C:2013:98, punctul 37). A se vedea și Ordonanța Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, punctele 23 și 24).

54 — A se vedea Ordonanța Talasca (EU:C:2014:2049, punctul 21).

55 — A se vedea punctele 48 și 49 de mai sus.

70. Totuși, dacă se stabilește că restricția în cauză este justificată de necesitatea de a proteja sănătatea publică⁵⁶, nu vedem care sunt aspectele suplimentare de incompatibilitate între dreptul național în discuție și dreptul Uniunii pe care le poate introduce în ecuație articolul 15 din cartă.

71. Astfel, articolul 52 alineatul (1) din cartă admite că pot fi impuse restrângeri ale exercițiului drepturilor, cum sunt cele prevăzute la articolul 15 din cartă, cu condiția ca aceste restrângeri să fie prevăzute de lege, să respecte substanța drepturilor și libertăților menționate și, prin respectarea principiului proporționalității, să fie necesare și să răspundă efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniunea Europeană sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți⁵⁷.

72. Aproape că nu mai este necesar în acest context să se precizeze că, în cartă se recunoaște de asemenea cu titlu de drept fundamental, la articolul 35, că orice persoană are dreptul de acces la asistența medicală preventivă și de a beneficia de îngrijiri medicale.

73. În circumstanțele de față, ar fi fost de așteptat să existe în decizia de trimitere unele explicații referitoare la motivele pentru care instanța de trimitere a considerat că reglementarea națională în discuție nu realizează un echilibru adecvat în ceea ce privește cele două drepturi fundamentale sau că ea nu respectă esența dreptului prevăzut la articolul 15 din cartă.

74. În absența oricăror explicații legate de aceste aspecte esențiale, trebuie să concluzionăm că a doua întrebare preliminară adresată de TAR Sicilia este inadmisibilă în măsura în care decizia de trimitere nu respectă articolul 94 din Regulamentul de procedură.

3. Fondul problemei

75. În ceea ce privește fondul problemei ridicate de instanța de trimitere prin intermediul celei de a doua întrebări, ne vom limita analiza la aspectele de mai jos.

76. Nu vedem, nici în decizia de trimitere și nici în observațiile depuse de domnul Gullotta, nimic care să pună sub semnul întrebării faptul că reglementarea națională în discuție a realizat un echilibru corect și adecvat între libertatea de alegere a ocupației și dreptul la muncă, pe de o parte, și dreptul la protecția sănătății, pe de altă parte. Nu găsim nici vreun element care să sugereze că dreptul prevăzut la articolul 15 din cartă a fost atât de sever limitat, încât se poate considera că esența dreptului respectiv a fost compromisă.

77. Pe acest temei, considerăm că articolul 15 din cartă nu exclude reglementările naționale precum cea în discuție în fața instanței de trimitere.

D – Cu privire la a treia întrebare

78. În sfârșit, prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolele 102 TFUE și 106 TFUE trebuie să fie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale, cum este cea în discuție în litigiul principal, care rezervă doar farmaciilor vânzarea cu amănuntul a anumite medicamente, cu excluderea parafarmaciilor.

⁵⁶ — *Ibidem*.

⁵⁷ — A se vedea Hotărârea Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punctul 27 și jurisprudența citată).

1. Admisibilitatea

79. Și în privința celei de a treia întrebări trebuie să exprimăm îndoieli legate de admisibilitate. Din nou, în decizia de trimitere nu există nicio explicație referitoare la motivul pentru care instanța de trimitere consideră că reglementarea în discuție nu respectă articolele 102 TFUE și 106 TFUE.

80. În primul rând, în ceea ce privește articolul 102 TFUE, nu înțelegem într-un totu dacă, în opinia instanței de trimitere, trebuie să se considere că fiecare (sau unele) dintre cele peste 15 000 de farmacii aflate pe întreg teritoriul italian deține (sau dețin) o *singură* poziție dominantă ori că entitățile respective dețin o poziție dominantă *comună*. În al doilea rând, chiar presupunând că s-ar putea demonstra existența unei poziții dominante, ar rămâne să se analizeze în ce mod această poziție ar putea fi exploatată în mod ilegal în vederea eliminării concurenței de pe piața sau de pe piețele relevante.

81. Apoi, referitor la articolul 106 TFUE, trebuie precizat că de curând Curtea și-a reconfirmat jurisprudența potrivit căreia un stat membru încalcă interdicțiile prevăzute la articolul 106 alineatul (1) TFUE coroborat cu articolul 102 TFUE atunci când adoptă o măsură cu putere de lege sau o măsură administrativă care creează o situație în care o întreprindere publică sau o întreprindere căreia i-a acordat drepturi speciale sau exclusive ajunge, prin simpla exercitare a drepturilor privilegiate care i-au fost conferite, să își folosească poziția dominantă în mod abuziv sau atunci când aceste drepturi sunt susceptibile să creeze o situație în care întreprinderea respectivă este determinată să săvârșească astfel de abuzuri. Curtea a precizat totodată că o încălcare a articolului 106 alineatul (1) TFUE coroborat cu articolul 102 TFUE impune să se stabilească un efect anticoncurențial, potențial sau real, susceptibil să rezulte din faptul că statul a conferit unor întreprinderi drepturi speciale sau exclusive⁵⁸.

82. În aceste împrejurări, devine evident că – presupunând că se poate considera că reglementarea în discuție conferă farmaciilor drepturi speciale sau exclusive în sensul articolului 106 alineatul (1) TFUE – mai rămâne încă de înțeles în ce mod, în opinia instanței de trimitere, farmaciile pot ajunge să abuzeze de poziția lor dominantă în temeiul drepturilor speciale sau exclusive care le-au fost acordate.

83. Nu este furnizată însă nicio explicație referitoare la vreunul dintre aspectele menționate. În aceste împrejurări, este, așadar, imposibil de înțeles de ce sau în ce mod articolele 102 TFUE și 106 TFUE ar putea să se opună unor reglementări naționale precum cea în discuție în fața instanței de trimitere⁵⁹.

84. De fapt, observăm că o întrebare în mare măsură similară a fost adresată Curții în cauza *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, în care o instanță italiană a solicitat Curții să stabilească dacă articolele 102 TFUE și 106 TFUE exclud o reglementare națională care rezervă exclusiv în favoarea Tax Advice Centres – societăți pe acțiuni autorizate de Ministerul Finanțelor din Italia – dreptul de a desfășura anumite activități de consultanță și asistență fiscală. În hotărârea sa, Curtea a subliniat că simplul fapt de a crea o poziție dominantă prin acordarea unor drepturi speciale sau exclusive nu este în sine incompatibil cu tratatele. Așadar, pentru a exista o încălcare a articolului 102 TFUE și a articolului 106 alineatul (1) TFUE, este necesar nu doar ca reglementarea națională respectivă să aibă ca efect acordarea unor drepturi speciale sau exclusive anumitor întreprinderi, ci și ca o astfel de reglementare să poată să determine întreprinderile în cauză să abuzeze de poziția lor dominantă.

58 — A se vedea printre altele Hotărârile Comisia/DEI (C-553/12 P, EU:C:2014:2083, punctele 41-46), MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punctul 49) și Connect Austria (C-462/99, EU:C:2003:297, punctul 80).

59 — Curtea a afirmat de fapt că nevoia de precizie în decizia de trimitere cu privire la contextul de fapt și de drept există în special în domeniul concurenței, care este caracterizat de prezența unor situații factuale și juridice complexe: a se vedea Ordonanța Laguillaumie (EU:C:2000:350, punctul 19 și jurisprudența citată).

Curtea a constatat însă că nici decizia de trimitere și nici observațiile scrise nu i-au furnizat elementele de fapt și de drept care să îi permită să stabilească dacă sunt îndeplinite cerințele privind existența unei poziții dominante sau a unui comportament abuziv, în sensul articolului 102 TFUE și al articolului 106 alineatul (1) TFUE. Prin urmare, a declarat întrebarea inadmisibilă⁶⁰.

85. În opinia noastră, aceeași concluzie este valabilă în prezenta cauză.

2. Cu privire la fond

86. După cum am menționat mai sus, nu putem găsi, nici în decizia de trimitere și nici în observațiile depuse de domnul Gullotta, nimic care să sugereze o posibilă încălcare a articolului 102 TFUE și a articolului 106 alineatul (1) TFUE.

87. În consecință, nu vedem niciun motiv pentru care articolele 102 TFUE și 106 TFUE trebuie să fie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale, cum este cea în discuție în fața instanței de trimitere, care rezervă doar farmaciilor vânzarea cu amănuntul a anumite medicamente, cu excluderea parafarmaciilor.

E – Observații finale

88. În anul 2014 au existat aproape 40 de cauze în care Curtea a respins cererile de decizie preliminară, fie din cauză că erau inadmisibile în întregul lor, fie din cauza necompetenței vădite. Într-un număr de asemenea considerabil de cauze, cererile formulate de instanțele naționale au fost respinse *în parte* pentru aceste motive. Marea majoritate a acestor cauze au prezentat exact tipurile de probleme de procedură care au fost analizate în prezentele concluzii: (i) întrebări privind interpretarea unor libertăți fundamentale, în pofida faptului că toate aspectele din procedura principală erau limitate la interiorul unui singur stat membru⁶¹, (ii) întrebări referitoare la interpretarea cartei în cauze care nu aveau nicio legătură clară cu dreptul Uniunii⁶² sau (iii) decizii de trimitere care au omis să precizeze cadrul factual și juridic de bază al întrebărilor adresate⁶³.

89. În mod regretabil, nu sunt rare situațiile în care instanțele naționale adresează Curții întrebări preliminare care pun la îndoială compatibilitatea unor legi naționale cu dreptul Uniunii, făcând referire la un număr destul de semnificativ de dispoziții din dreptul Uniunii, fără a arăta însă motivul pentru care fiecare dintre dispozițiile respective este relevantă pentru cauza dedusă judecării lor. Probleme similare sunt ridicate de cererile care, dimpotrivă, pun sub semnul întrebării compatibilitatea legilor naționale cu dreptul Uniunii Europene fără a preciza nicio dispoziție concretă din dreptul Uniunii.

90. Această practică este inacceptabilă. Fiecare cerere respinsă pentru motive de procedură are drept rezultat o risipă importantă de resurse atât pentru instanța națională care a formulat-o, cât și pentru sistemul judiciar al Uniunii (în special din cauza necesității de a traduce decizia de trimitere în toate limbile oficiale ale Uniunii Europene). De asemenea, administrarea justiției pentru părțile din procedura principală este întârziată, neobținându-se niciun beneficiu.

60 — C-451/03, EU:C:2006:208, punctele 20-26.

61 — A se vedea între altele Hotărârea Airport Shuttle Express (EU:C:2014:74) și Ordonanțele Tudoran (EU:C:2014:2051) și Szabó (EU:C:2014:2220).

62 — A se vedea între altele Ordonanțele Kárász (C-199/14, EU:C:2014:2243), Pańczyk (C-28/14, EU:C:2014:2003) și Šíroká (C-459/13, EU:C:2014:2120).

63 — A se vedea între altele Ordonanțele Herrenknecht (C-366/14, EU:C:2014:2353), Hunland-Trade (C-356/14, EU:C:2014:2340) și 3D I (C-107/14, EU:C:2014:2117).

91. Articolul 19 alineatul (1) TUE desemnează ca apărători ai ordinii juridice a Uniunii și ai sistemului său judiciar atât Curtea, cât și instanțele statelor membre. Astfel, revine instanțelor naționale și Curții obligația de asigurare a deplinei aplicări a dreptului Uniunii în toate statele membre, precum și a protecției jurisdicționale a drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului menționat⁶⁴.

92. În lumina acestui principiu constituțional esențial, Curtea de Justiție este dispusă să depună toate eforturile pentru a ajuta instanțele naționale să își îndeplinească funcția jurisdicțională în cadrul ordinii juridice a Uniunii. Totuși, Curtea este conștientă totodată de limitele impuse activității sale de tratate.

93. Instanțele naționale ar trebui de asemenea să fie conștiente de aceste limite. În special, ele trebuie să cunoască deciziile recente care indică adoptarea de către Curte a unei abordări mai stricte în ceea ce privește verificarea competenței sale de a răspunde întrebărilor în temeiul articolului 267 TFUE și a admisibilității unor asemenea întrebări.

94. Într-un mod mai general, instanțele naționale trebuie să aibă în vedere întotdeauna că principiul cooperării loiale, pe care se întemeiază procedura de la articolul 267 TFUE⁶⁵, se aplică în condiții de reciprocitate. Ele ar trebui să ajute Curtea... să le ajute.

IV – Concluzie

95. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să constate că a doua și a treia întrebare preliminară adresate de Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia în cauza C-497/12 sunt inadmisibile.

64 — A se vedea Avizul 1/09 (EU:C:2011:123, punctele 66-69).

65 — A se vedea mai sus, punctul 1.